

内部资料
注意保管

涉环保项目“邻避”问题 防范与化解工作案例汇编

生态环境部环境发展中心
2019年6月

指导单位：生态环境部办公厅

编制单位：生态环境部环境发展中心

负责人：刘海东高级工程师

编制人员：李琳助理工程师

黄迪工程师

张维俊助理工程师

周岩工程师

审核人：王亚男正高级工程师

编写说明

涉环保项目“邻避”问题，是指因担心建设项目（如垃圾处理设施、石化项目、核电厂等）可能引发潜在或实质性负面环境影响，项目周边居民产生“不要建在我家后院”的心理和情绪，项目建设遭到周边居民不满或抵制，甚至表现为高度情绪化的集体抵制或大规模聚集抗争行为的现象。

“邻避”问题是经济社会发展到一定阶段的产物。上世纪80年代前后，美国、日本等发达国家曾普遍遭遇“邻避”问题。从环境经济学角度看，涉“邻避”问题项目可能会给附近居民带来环境风险，产生负外部性，而在项目受益地区产生正效益，如果没有相应的利益调整机制等大量细致有效的工作，不可避免地会出现“邻避”问题。

当前，我国经济社会发展进入深度调整转型时期，社会主要矛盾发生深刻变化，公众对良好生态环境的需要越来越迫切、越来越强烈，维权意识普遍增强，各种风险矛盾和挑战碰头叠加，加上信息时代自媒体广泛应用，信息传播速度快、范围广、成本低、影响大，群体性行为动员高效、快捷，维权行为普遍增多。当这一形势与环境基础设施和具有一定环境风险的重大项目进入建设高峰期相遇时，“邻避”问题难免多发易发。以2007年厦门PX项目“邻避”事件为起点，我国“邻避”问题逐渐凸显，一些地区因此频发群体性事件，对重大经济项目和重要民生基础设施建设以及社会和谐稳定造成了较大不

良影响。

党中央、国务院高度重视风险防范与化解工作，中央领导同志多次作出重要指示批示。各地区、各部门采取了一系列举措，推动“邻避”问题防范与化解工作取得积极成效，积累了一些经验。但是，与当前我国经济社会转型发展新形势、新任务、新要求相比，各地在风险防控工作中还存在诸多不适应，面对突发“邻避”问题不能及时有效应对、不能妥善化解风险，迫切需要加强学习借鉴和实践探索。

为指导防范与化解“邻避”问题，本案例汇编梳理了近些年来有关省份防范与化解“邻避”问题的典型案例，从涉“邻避”问题项目筹备论证、规划选址、项目审批、施工建设及运行等全过程着手，提示每个阶段应该重点关注的问题和开展的工作，并汇集一些典型项目经验做法及教训。科普宣传、信息公开等工作需要贯穿项目实施全过程，在每个阶段中的说明有所侧重，不再一一专节叙及。

希望本汇编能为各地推进“邻避”问题防范与化解工作提供参考，有所裨益。由于时间和水平有限，不妥之处在所难免，敬请批评指正，意见建议欢迎发至邮箱 lilin@edcmep.org.cn。

目 录

| | |
|-----------------------------|------------|
| 第一章 筹备论证阶段..... | 95 |
| 第一节 增强风险防范意识..... | 95 |
| 第二节 建立工作机制..... | 97 |
| 第三节 制定工作实施方案和应急预案..... | 98 |
| 第四节 加强舆情监测和舆论引导管控..... | 99 |
| 案例（一）广州艺苑变电站项目..... | 102 |
| 案例（二）日照市第一生活垃圾焚烧发电项目..... | 105 |
| 第二章 规划选址阶段..... | 107 |
| 第一节 修订完善规划..... | 107 |
| 第二节 科学民主选址..... | 109 |
| 第三节 推出利益回馈方案..... | 112 |
| 第四节 深化群众工作..... | 113 |
| 案例（三）广东省汕头市潮阳区垃圾焚烧发电项目..... | 116 |
| 案例（四）武汉千子山循环经济产业园..... | 119 |
| 案例（五）广东省博罗生活垃圾焚烧发电项目..... | 121 |

| | |
|---------------------------|------------|
| 第三章 项目审批阶段..... | 123 |
| 第一节 依法合规审批..... | 123 |
| 第二节 重视信息公开和公众参与..... | 125 |
| 第三节 加强舆情应对..... | 126 |
| 第四节 实现精准科普..... | 127 |
| 案例（六）广东陆丰核电站项目..... | 129 |
| 案例（七）广州大桥拓宽工程..... | 133 |
| 案例（八）广东普宁市生活垃圾环保处理项目..... | 134 |
| 第四章 施工建设阶段..... | 138 |
| 第一节 保障文明施工..... | 138 |
| 第二节 践行绿色共建..... | 140 |
| 第三节 重视舆情监测..... | 141 |
| 案例（九）绿色动力惠阳环境园项目..... | 143 |
| 案例（十）湖北仙桃垃圾焚烧发电项目..... | 145 |
| 第五章 运行阶段..... | 147 |
| 第一节 推进企业信息持续全方位公开..... | 147 |
| 第二节 提升环境管理专业化、社会化水平..... | 149 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 第三节 兑现利益补偿承诺..... | 150 |
| 案例（十一）深圳市老虎坑垃圾焚烧发电厂工程项目..... | 152 |
| 案例（十二）三峰环境重庆丰盛垃圾焚烧发电厂..... | 154 |

第一章 筹备论证阶段

在涉“邻避”问题项目筹备论证阶段，超前通盘谋划项目社会风险防范与化解工作，从思想认识、工作机制、实施方案和应急预案等方面综合考虑，把项目推进全过程中可能遇到的风险点梳理清楚，把防范和应对准备工作做到位，才能提高涉环保“邻避”问题防范与化解工作成效。

第一节 增强风险防范意识

涉环保项目“邻避”问题防范与化解的主体责任在地方党委政府，部分地区尤其是基层政府部门还存在认识不到位、主体责任意识不强等问题，对“邻避”问题风险敏感性不够，将存在“邻避”问题的项目等同于一般普通项目对待，用老办法解决新问题。需要进一步落实“邻避”风险防范与化解的主体责任，强化事前预防观念，改进政府管理和社会治理方式，认真对待、妥善处理公众关心诉求，顺利推进项目建设。

主要领导重视。地方主要领导干部重视是风险防控工作有效开展的关键。“邻避”问题敏感度高、牵涉面广，项目前期阶段正是公众沟通难度大、达成共识最为关键的时期。单以地方有关主管部门或项目承建方牵头推进，难免“小马拉大车”，对“邻避”问题的综合应对能力有限。只有主要领导切实重视、亲抓亲管，根据“邻避”问题的敏感程度和重要程度，组建相应协调机制机构，才能为高效

稳妥推进项目建设提供保证。如，广东省普宁生活垃圾环保处理中心项目推进过程中，揭阳、普宁两级市委书记、市长亲抓亲管，深入一线，靠前指挥，多次实地调研，多次召开市委常委会、市政府常务会、市专题会研究部署项目推进工作。特别是揭阳市委书记以身作则，把项目所在地石示坑村定为党建联系点，亲自带头做老党员、村干部、村民代表以及在外乡贤等群体的思想工作，带领专家到现场释疑解惑，疏导群众情绪，最大限度缓解工作阻力。对项目所在地云落镇党政主要领导重新选配，对石示坑村党支部进行提前换届，配强配优所在镇村领导班子，增强推动项目建设的决心和信心。

增强敏感意识。在经济社会转型大背景下，利益诉求日益多元，各种复杂矛盾交织，重大项目建设往往成为各种利益诉求表达的窗口机遇期，一旦应对不力、处置不当则容易导致群体性事件爆发，而且往往具有连锁反应和示范效应，造成巨大经济损失和社会稳定风险。在选择项目启动时间时，应注意避开重大政治事件敏感时间节点，避免敌对势力借机炒作。做群众工作，需要精准识别敏感人群。如，2017年5月发生的广东某市群众抵制再生资源处理中心项目的群体性事件，就暴露出敏感性不强的问题。一是对启动时间节点缺乏敏感性。5月14日北京将举办“一带一路”高峰论坛，22日广东省将召开党代会，在这些重大敏感会议举办前期，当地却在4月中旬启动项目，组织开展周边群众实地参观和村民意向征集工作。二是忽略了对外出务工村民的宣传。工作注意力主要集中在当地生活的村民身上，组织他们外出参观，听取他们的意见，忽略了外出务工青壮年群体。而恰恰是外

出群体的意见有影响力，最终颠覆了留守村民的意见，导致前期工作效果大打折扣。

压实主体责任。提高环境风险防范意识，厘清有关部门风险防范与化解的工作职责，压实主体责任，消除各自为政的局面。如，深圳某垃圾焚烧发电项目，采用压实属地政府和部门主体责任的方式推进工作，区委区政府主要负责人担任项目协调组长，成立宣传、维稳、征地、拆赔、环评等专项小组，多部门协调联动，区委区政府主要负责人每两周召开一次会议，调度进展，合力推进，协调解决具体问题。同时，实行街道办、社区辖区责任制，扎实细致做好群众工作。

第二节 建立工作机制

“邻避”问题防范与化解工作牵涉面广，涉及部门多，需系统谋划和健全相应工作机制，建立多部门合署办公或协同联动的工作模式，要吸纳党委宣传、维稳、网信等有关部门参与。要注重项目层面的推进，也要注重对敏感项目的风险防控部署，根据事态发展情况，动态掌握工作节奏，及时启动群众、宣传、稳控等工作机制。通过多部门参与的工作机制，快速反应、及时发声、果断处置、形成合力。

“项目推进”和“风险防控”两手抓。一些地方为了当地经济发展，片面追求项目推进速度，重视风险防控不够，存在风险防控意识不足，手段缺乏等问题。对于“邻避”问题，“项目推进”和“风险防控”要两手抓。成立项目工作推进领导小组，地方主要领导作为

责任人。成立村民工作协调组、宣传组、维稳法制组、综合协调组等多个工作小组，分别由相关业务部门牵头，市相关领导担任各自组长，群众工作、宣传工作和维稳工作等先行启动，提前对可能出现的问题进行梳理，做到对关键节点、敏感节点、不稳定因素全面分析掌控。以广东省某核电项目为例，广东省委、省政府高度重视，省政府成立以省委常委、常务副省长任组长，一名副省长任副组长的公众沟通工作领导小组，统筹省市各级、政企各方，形成职责清晰、充分联动、有效监督的工作机制，同步启动开展各项工作，形成系统性、针对性很强的工作方案与应急预案并狠抓工作落实。

建立相邻行政区沟通机制。针对部分跨行政区域的重大“邻避”问题，有必要建立由上一级政府有关部门协调，相关行政区政府参加的沟通机制，本着“共建共享、利益均衡”原则，统一工作思路和口径，争取支持，协同应对，化解跨区域“邻避”问题，防止只注重本行政区工作，而相邻行政区出现问题波及项目建设。

第三节 制定工作实施方案和应急预案

在项目筹划论证阶段，强化“计划先行”，全面考虑项目整个生命周期内需要注意的关键环节，提前对可能出现的问题隐患进行梳理，针对具体问题，提前制定工作实施方案和应急预案，把前期准备工作做细做实做充分。根据事态发展情况，动态掌握工作节奏。

制定项目工作实施方案。制定“邻避”问题防范与化解工作实施方案，确定工作目标、重点任务、实施计划和保障措施。对“邻避”问题突出、风险较高的项目，在实施前制定专项科普宣传方案，

识别关键群体，建立统一的宣传口径库，制作简单明了、好理解的宣传科普材料。制定公众沟通工作方案，对公众参与形式和内容科学分析研究，把公众参与贯穿整个项目生命周期，广泛收集公众意见，摸清公众关心问题症结所在，提高公众可接受程度，为项目建设营造和谐稳定的社会环境。制定项目从规划、选址、环评公示、开工建设、试运行各关键节点的社会稳定工作方案，明确各类矛盾风险与突发事件的应对措施和责任部门，预判各种情况，使处置准备工作有序有效。

制定应急预案。制定“邻避”问题风险专项应急预案，明确应对突发事件的组织指挥体系和应急管控措施，提高各种情况预判和应对处置措施的可操作性。如，某核电项目针对五类不同利益相关群体（利益诉求未得到满足者、利益受到损害者、不明真相者、对社会政府不满者、境外敌对势力），在仔细分析人员类别基础上，制定了防控境内外媒体炒作、社会安全事件应急响应、维稳综治等应急预案，特别是针对境外媒体炒作制定应对预案。各项应急预案制定过程，也是风险系统研判的过程，通过研判可能引发群体性事件的风险点，把针对性准备工作做在前，使防范与化解工作有的放矢。

第四节 加强舆情监测和舆论引导管控

一些地方及部门对舆论引导工作认识不足，在处置突发事件时，第一时间不是考虑确定口径、发布权威信息，而是采取“堵捂盖”，甚至“鸵鸟战术”。一些地方风险预警能力不足，风险管控能力弱。特别是在项目建设前期，对公众心理预期、利益诉求缺乏关注和正

确引导，未能将冲突限制在可控范围内，从而导致风险放大。网络舆论引导机制体制滞后，在舆论引导中，部门之间衔接不够，渠道不畅，综合能力不强，“协同作战”的模式还没有形成等。应对措施主要集中在后期处置阶段，常常耗费大量人财物却收效甚微，结果往往就是妥协，甚至叫停项目建设。

加强舆情监控。做好常态化监测和突发性监测，针对项目敏感节点，组织舆情监测力量24小时监测网络舆情。完善新媒体监测手段，借助立体化监测网络，对项目选址决策、建设、运行等全过程开展有效监管，跟踪掌握网络舆情动态，对不实舆情加强管控，及时发现其潜在的可能引发炒作的风险点。

完善预警制度。重大政策出台、敏感事件处置要做好舆情风险评估。一些典型案例显示，参与聚集或上访群体的诉求多样：有确实担心环境污染的，有谋求征地搬迁或包揽工程等个人利益的，有借机造势或挑唆他人（如房地产商或其他境内外别有用心者）的，这些群体通过线上、线下的信息传播、串联，最终触发群体性事件。因此，要建立上下联动、政企联动的舆情预警体系，确定专职舆情联络员，与相关部门共同建立舆情信息共享机制和通道。及时搜集发现研判网上可能引发炒作点的舆情信息，关注网络舆情动态趋势的波动拐点，并及时预警，提前做好应对准备。把问题解决在前端、解决在萌芽阶段。

持续开展舆情应对准备工作。建立舆情应对专家库，遴选行业技术、公共关系处理、新闻传播等多领域专家，提供应对策略咨询，必要时通过专家发声进行舆论引导。妥善处理公众利益诉求，梳理

常见问题，建立完善通用口径，组织口径编写队伍，并根据情况不断充实口径库。

开展舆论分类引导管控。通常网络舆情震荡期较短，有一定突发性，留给政府应对的时间有限；而一旦事件爆发后，即使政府采取多次发布信息等应对手段，对舆情增长趋势的扭转效果并不显著。因此，面对复杂多变的网络舆情，政府需要加强常态化网络舆情引导，把握时、度、效，将正面引导工作做在前、做在平时。首先，要充分调动各种力量，形成上下联动、横向联合的组织和技术合力，利用新闻发布会、网络论坛、微信、微博等各种手段，掌握正面舆论引导的主动权。其次，提高舆情处置能力。一旦发现舆情危机的苗头，线上线下同步应对。针对负面舆论，采取舆论对冲方式，及时加以正确引导，必要时采取舆情管控措施，避免舆情失控引发群体性事件。

案例（一）

制定完善工作方案，牢牢把握主动权

——广州艺苑变电站项目

2016年3月，海珠区磨碟沙公园内艺苑110千伏变电站项目施工引发周边居民担忧不满，海珠区委区政府高度重视，区委书记亲自部署落实市委、市政府领导有关批示，迅速成立专项工作组，制定工作方案，大力开展宣传引导、教育稳控和依法处置等工作，依照法定途径有序推进矛盾化解，有效平息了事件。

【项目概况】

广州艺苑变电站位于广东省广州市海珠区磨碟沙公园南侧。由广州供电局有限公司投资建设，项目新建110千伏艺苑变电站，为全户内站，主变容量 3×63 兆伏安，无功补偿装置 $3\times 2\times 6012$ 千乏；新建2回110千伏艺苑-猎桥电缆线路，电缆单线长约1.5千米。项目总投资16700万元，其中环保投资58.99万元。曾于2009年批复原110千伏艺苑输变电工程，后因“四馆一园”项目建设占用了变电站用地，变电站需重新选址，建设单位于2013年向环保局重新报批该项目环评文件，并已于2013年11月经环保局批准。该变电站项目已依法办理并取得规划、国土、环评、施工许可等批复文件，相关建设手续及流程均严格按照国家法律、法规及建设标准执行，依法开工手续齐全，项目于2017年1月12日开工建设。

【事件回放】

2016年3月18日，艺苑110千伏变电站项目开始施工，引发周边居民不满。居民以影响楼价、占用公园绿地、项目手续不合规、环评不充分、变电站对健康造成影响等诸多理由，质疑规划选址的合法性，要求变电站

取消或迁址。

5月8日、15日，珠江帝景苑部分居民两次以“散步”形式沿小区人行道绕行进行维权。

5月20日、25日，珠江帝景小区以及琶洲新社区的部分居民先后到市环保、国规等部门及市政府上访，强烈要求取消该变电站建设，恢复为公园。

5月27日，部分业主开始在家里阳台悬挂黄丝带，以求扩大社会影响，向政府部门施加压力。

【防范与化解对策】

海珠区委、区政府高度重视广州艺苑变电站项目“邻避”问题防范与化解工作，区委书记亲自部署落实市委、市政府领导有关批示，迅速成立专项工作组。

制定完善工作方案，确保处置有序有效。海珠区先后制定《关于磨碟沙公园110千伏变电站建设引发不稳定问题处置工作的方案》《关于珠江帝景业主前往广州铁路运输第一法院旁听稳控工作的方案》和《艺苑变电站涉行政诉讼案终审前后、“G20峰会”期间及施工前后维稳工作方案》，成立了领导小组负责统一组织、指挥、协调有关处置工作。重点结合“终审前、‘G20杭州峰会’敏感期、终审后和施工前后”四个阶段的实际情况，提出了具体工作措施，抓好风险化解工作。相关街道和职能部门根据区总体方案要求，制定了子方案，强化各项工作，确保行动有序、精准有效。

多措并举确保稳定。海珠区全力做好施工前后的维稳工作，海珠区维稳办牵头印发《艺苑110千伏变电站施工前后维稳工作方案》，成立艺苑变电站项目施工前后前线指挥部，成员单位包括16个相关部门，下设5个工作组。2017年1月12日，广州市供电局主持召开艺苑110千伏变电

站情况通报会,并邀请主流媒体参加,介绍项目建设的必要性和建设进展,广州市国土规划、住建、环保等部门通报了项目审批情况。通报会当天,施工单位进场施工,同时,前线指挥部在赤岗街文化站设置群众沟通点,所属街道及相关职能部门派人进驻沟通点,保持与居民沟通,并收集汇总相关意见建议。

艺苑变电站项目通过制定工作方案,大力开展宣传引导等工作,依照既定工作方案有序推进矛盾化解。该项目经验表明,要增强“邻避”问题敏感意识,在关键时间节点工作推进应提前制定方案,推动科普宣传从“事件化”转向“常态化”,增加政企与群众的互动,降低群众对项目风险不确定性的担忧;建设过程中确保项目建设的合法合理性,公开透明性,实现变电站类“邻避”问题的源头化解。

案例（二）

准备工作做早做足做充分，舆情应对公开坦然有实效

——日照市第一生活垃圾焚烧发电项目

日照市第一生活垃圾焚烧发电项目在破解垃圾焚烧发电“邻避”问题上积极探索，主动沟通解决民虑，由筹建期间的群众普遍反对到现在的环境教育基地，有效化解了“邻避”问题。

【项目概况】

日照市第一生活垃圾发电项目选址位于日照经济技术开发区常州路9号，总占地面积约120亩，其中垃圾焚烧发电厂占地约80亩，配套炉渣综合利用项目占地约40亩。由中国光大国际有限公司投资建设，采用BOT模式，特许期25年（不含建设期）。一期投资3.49亿元人民币（不含政府配套设施投资），建设规模900吨/日（一期600吨/日，预留二期300吨/日）。一期项目于2013年筹建选址，2014年7月获得山东省环保厅环评批复，2015年底建成投产，2016年9月通过环保验收。一期项目建设2×300吨/日机械炉排炉，配套1台12兆瓦汽轮发电机组，目前基本满负荷运行，年处理垃圾约22万吨，年发电量约8000万度，可为日照市提供清洁电力6880万千瓦时，相当于2.5万吨标准煤发电量，减排10.72万吨二氧化碳。该项目于2016年被授予“市级环境教育基地”，目前已通过“省级环境教育基地”审核。

【防范与化解措施】

未雨绸缪，提早准备。提前预估到公众对垃圾焚烧发电项目接受程度较低，从该项目筹建开始，日照市各级有关部门提前准备、通力协作，充

分预判项目实施过程中潜在风险和困难，委托专业机构编制项目风险评估报告，提前制定环保宣传方案和群体性事件应急预案，编制了《跟着垃圾去旅行》《城市生活垃圾处理环保知识 40 问》《垃圾焚烧知识“一问一答”》等通俗易懂的宣传手册、漫画、音频等，提高市民对垃圾焚烧发电的认识。

健全工作机制，谋划推进方案。成立综合协调领导小组，针对部分抵触心理严重的居民，制定包保任务，分头上门做工作，耐心、细心、用心，不只是说明项目的必要性、安全性，更通过事例引导民众认识到项目建设后的益处。依托大众网信息宣传平台，以及党员日、来访日等集体活动，定期更新项目动态，收集群众意见并及时反馈。

坦然回应网络质疑。在项目初期，部分群众在论坛上多次发帖攻击垃圾焚烧发电项目，误导不明真相的群众产生抵触情绪。针对网络舆情，制定了“清醒稳定、沉着应对、不闪不避、正面迎战”的策略，充分发挥网络对双方的同等作用，变负面挑战为有利阵地。政府在网络论坛上公开注册、正面宣讲知识，坦然回应网上公众对该项目的质疑，积极引导网民正视项目的公益性和环保本质。同时积极发挥专家引导作用，日照市政府邀请垃圾焚烧领域专家对项目选址周边村民百余名代表进行相关知识宣讲，就负面新闻和疑问进行答疑，正面回应大家关注的问题，一定程度上消除了村民疑惑。

第二章 规划选址阶段

“别人不要的项目我们也不要”的心理加剧了抵制态度。近年来，由于有的项目选址缺乏科学性、科普缺乏针对性、沟通缺乏主动性、补偿缺乏合理性等多方面因素，导致许多“邻避”问题爆发于项目规划选址阶段。因此，对容易引发“邻避”问题的项目合理规划选址尤为重要。通过合理规划项目布局、科学民主选址、推出利益回馈方案、深化群众工作等手段，做到技术可行、规划合理、环境可容纳、公众可接收，系统防范“邻避”问题。

第一节 修订完善规划

当前国内环境基础设施落地难，存在设施布局不够、用地安排不尽合理、规划未能很好衔接等问题，最终导致实际选址结果与城市总体规划中公用基础设施规划布局不衔接的情况时有发生。应强化“邻避”问题源头防范理念，前瞻性谋划解决“邻避”问题项目布局规划。

完善规划。城市规划是统筹、协调、保障经济社会发展的重要手段之一，在“邻避”问题防范化解中应充分发挥其作为一种协调性公共政策应有的作用。涉“邻避”问题重大项目，需牢固树立规划先行理念，前瞻性谋划项目布局问题，综合考虑经济发展、城乡建设、土地利用等规划约束，充分考虑生态环境影响和公众诉求。项目未纳入规划体系的、有关规划过时或项目布局不合理的，应加

快规划调整修订工作，尽量避免项目选址“空降”落地，与先前规划不衔接，与周边环境起冲突，加大沟通协调的成本与难度。对具有重大战略意义、影响半径大的环保公用设施及早开展全面选址论证工作。广州市在某变电站项目建设后期，针对变电站周边居民“先有小区再建变电站的规划不合理”、“变电站建成后影响房价”等质疑，广州市政府有关部门、广州供电局进行深入总结分析，提出了“规划先行”的法治理念，于2010年2月在国内首次出台办法，将变电站作为房地产配套项目进行建设，楼盘项目必须将变电站写进规划，业主购房时清楚明了，从而避免了冲突。重庆市政府依法编制了区域发展、城镇建设、环保基础设施等规划，同步组织开展规划及其环评，从规划决策源头优化产业布局。对垃圾焚烧发电厂周边300米乃至更大区域不得规划居住、医院、学校等环境敏感目标。防护距离经环评确定后，依法予以保障，不得随意变更。

严格规划控制。增强规划实施和执行的刚性约束，避免规划调整的随意性和规划执行的不确定性。严格落实环保公用设施选址区域的规划控制要求，防止擅自占用或者随意改变用途，严格控制设施周边的开发建设活动，防止因规划控制不力，导致敏感目标增加，产生新的矛盾纠纷。如，武汉某垃圾焚烧发电项目，就是典型的因规划控制不力而引发“邻避”问题的建设项目。项目于2002年开始审批立项，规划选址处原为废弃的采石场，周边并无居民生活区。然而，项目的兴建期与城市的急剧扩张期、房地产行业的急剧增长期相重合，在项目投产之时，周边已新建了两所幼儿园、一所小学和多个较大型居民社区。项目自落地以来，引发了各小区业主强烈

持续不满，相关环保举报投诉不断。再如，河北省石家庄某垃圾焚烧发电厂初步设计 2004 年获得批复，准予开工建设，但 2006 年某地产公司在其西侧大规模建设居民小区，引发厂群矛盾。2010 年，该厂在已经具备点火条件下，由当地政府支持实施异地搬迁。项目迁入开发区后，再未发生类似纠纷。

保障群众知情。在提前规划布局的前提下还需同步做好规划的信息公开，让群众事先知晓项目的规划建设情况。如，重庆市发改部门主动公开经济社会发展专项规划和项目审批、核准情况，市规划部门在控规修编过程中履行公开征求意见程序；在土地招拍挂阶段，一次公布周边可能引发“邻避”问题设施规划条件；在项目建设阶段，要求房地产开发商必须在项目施工现场（如外墙）公布周边 500 米范围内所有规划的市政设施；受理利害关系群众对特定区域、特定项目周边 500 米范围内所有规划的市政设施的查询要求。

第二节 科学民主选址

当前“邻避”问题项目选址中存在着重强调选址的技术合理性，而对受影响的社区民众利益诉求回应不足，公众参与缺失，选址程序不规范等问题。由于诸多问题的处置不当使得项目在选址过程中常常遭受到附近居民的强烈抵制和抗议，项目建设遭受巨大阻力，陷入进退两难的局面。选址要坚持科学、民主、公开和规范的原则，既要强调选址的技术合理性的“硬要求”，又要关注附近群众的“心理安全”距离以及文化习俗等“软条件”。

重视项目选址论证。充分考虑项目的安全防护距离和“心理安

全”距离，科学合理地开展项目场址比选工作，避免与规划、与周边环境保护产生冲突，加大后期推进难度，提高成本。可临时成立选址协调机构，选择专业机构对备选场址的适应性进行论证筛选。选址应符合相关政策和标准要求，做到技术可行、经济合理、环境可容纳、公众可接受。如，西安市拟在某区建设垃圾焚烧项目，2016年10月引发群体性事件。该事件的教训之一就在于当地政府未经厂址充分比选论证便将项目选址拟定于一个停产后的水泥厂厂址。在政府看来利用废弃的水泥厂是理想的选址，而当地群众却质疑选址的科学性，认为“刚关停了一个污染项目，又要再建一个污染项目”，对项目选址不理解、不支持。

加强信息公开。在日益开放多元的环境中，“封闭操作”的项目建设老路越来越走不通。在项目选址决策过程中，政府相关部门应当将项目信息、备选厂址、选址论证报告等通过官方平台、社区（村委会）等多渠道主动、及时、充分进行信息公开，并留有一定的公众反馈意见时间，消除信息不完全、不对称对公众心理造成的负面影响。对公众通过合法渠道提出的信息公开申请，要认真对待，及时回复，避免公众担心和疑虑。如，广东某垃圾焚烧发电厂建设项目遭到居民强烈反对，主要原因在于决策信息公开不够。从2004年确定选址、2006年通过审批，到2009年开始征地，5年中有关部门没有将整个垃圾焚烧发电厂项目的论证、申请、招标过程告知直接利益相关的居民，使得后来整个项目在当地居民看来处于“暗箱操作”之中。根据某省省情调研中心发布的民调数据来看，超过98%的民众对“涉及众多民众利益，但有关部门垄断行政决策，未能及

时通报消息”最为不满。正是由于政府决策信息公开不足，最终导致决策引发质疑。

切实公众参与。公众参与度不足，缺乏畅通的民意表达渠道和听证程序，项目选址就容易被公众视为缺乏正当性。在信息公开基础上，与公众进行充分沟通交流。对项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众可开展有针对性的意见调查。对项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众关心、关注的问题突出或争议较大时，应提前准备好统一的口径，组织召开座谈会或依法举行听证会，及时启动开展或深化社会稳定风险评估，对稳评中反映出的问题，要及时跟进。对公众关注度高的项目，必要时可报请当地人民政府按程序提请项目所在地人大常委会审议。通过多种公众参与形式，征求并吸纳公众意见，把专家论证与听取公众意见结合起来，让项目周边群众能在适当时机以适当形式参与选址决策中来，以提升选址的民意基础，更好赢得公众对项目的理解支持。

探索地方选址立法。地方可探索制定和出台“邻避”问题项目选址规定，规范选址程序。广东省人大常委会2016年12月1日出台了《关于居民生活垃圾集中处理设施选址工作的决定》，率先通过地方人大立法的形式规范了生活垃圾集中处理设施选址程序，明确了各级政府及其部门职责，并对规划、选址、建设、运营、监管、生态补偿、公众参与等方面作了规定，为项目建设纳入法治化轨道提供了遵循。

第三节 推出利益回馈方案

国内外经验表明，涉“邻避”问题项目建设者给予周边居民适当利益补偿有利于缓解矛盾，增加项目支持度。因此，在项目选址论证阶段，发挥项目惠益分享调节作用，明确周边公共基础设施优先建设方案和社区共建计划，充分征求项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众意见。通过“谁受益、谁补偿，谁受损、谁受偿”的原则，探索建立生态补偿机制，平衡利益关系，弥补周边群众因项目建设的“被剥夺感”。以惠益共享的方式实现与公众的良性互动，争取公众对项目建设的认同，形成利益共同体，推动相关产业健康有序发展。

完善利益回馈机制。通过制度安排，政府提供更加完善的公共服务，企业向周边提供一定的工作岗位，使周边群众享受到项目实施后的利益。目前已有多个地方建立环境改善专项基金，将资金拨付给项目建设所在地，用于项目周边区域环境美化、市政配套设施建设和维护、地区经济发展扶持、环保宣传、监督管理等工作。

探索多元化利益回馈方式。采用货币补偿、实物补偿、政策补偿等多元化方式建立长效利益回馈模式。可通过货币补偿方式让项目建设方给予项目周边社区一定数额资金，完善社区公共建设。同时以提供公共设施或社区公共服务的方式对周边居民进行补偿，如提供就业岗位、修建道路、建设图书馆、兴建游乐设施等。结合各地实际情况，通过政策倾斜的方式，在法律法规允许的范围内，对项目所在地进行适当照顾。如，日照市第一垃圾焚烧发电项目针对周边民众关心的经济利益问题，项目方与当地政府进行协商沟通，

由当地政府出台关于保护性收购农副产品的意见，打消群众对农副产品价格降低的顾虑。将周边村居搬迁列入合村并居计划，确定搬迁时限。项目建设优先给周边群众提供就业机会。申办绿色教育基地，由企业每年列支经费保障中小学生学习。逢年过节主动慰问社区困难群众和老人。

利益回馈方案早制定、早公开。在向社会公开垃圾焚烧发电项目信息的同时，及早公开利益回馈方案，明确项目将来落在哪里，哪里居民就受益，能受多大益，减轻居民抵触心理，安定民心。如，广东某市垃圾焚烧发电项目，利益补偿方案未与项目信息同步公开是助推“邻避”问题发生发展的客观原因之一。早在项目之初，市住建局牵头，会同有关单位制定了《项目生态补偿实施方案》，计划以镇为单位，由垃圾输出地按照每吨垃圾 20 元标准补偿输入地（镇），建立专项基金，由输入地（镇）根据实际情况统筹安排，用于改善当地基础设施、村民住房以及扶贫等。市政府以为在稳评、征地环节矛盾最突出，计划在稳评阶段公布利益补偿方案。4 月份组织村民外出参观、征集村民意向时，并未公布利益补偿方案。于是，在抵制反对过程中，有人便以其他地方同类项目政府给予“巨额补贴”为由，鼓动村民上街聚集争取补偿，客观上“壮大”了反对者群体。

第四节 深化群众工作

如果不能及时有效地处理公众利益诉求、疏导民众情绪，可能导致利益纠纷和情绪失衡，容易演化成社会矛盾。群众不支持、不理解是项目面临“邻避”问题的最主要原因。很多人对垃圾焚烧发

电厂、化工厂及核电站的认识还停留在早期陈旧落后技术管理阶段。甚至一些环保社会组织和媒体记者也有类似认识，影响公众对此类项目科学认知，加剧公众对新建项目的担忧。群众工作不是做与不做的问题，而是必须要做并且要做好做深做细的问题，不留死角。以改变社会固有认知作为突破口，以公众互动沟通作为桥梁，以惠益共享作为纽带，多方式多手段相结合，实化细化群众工作，最大限度地凝聚共识、争取公众支持。

践行群众路线。以人民为中心，坚持走群众路线，将“好事办好”，充分发挥基层党组织和干部力量，深入体察社情民意，让决策、执行各环节顺应民意，汇聚民力。一些地方在推进垃圾焚烧发电等“邻避”问题项目时，成立专门的村民工作协调领导小组，进村入户，有针对性地做好矛盾排查和化解工作，取得了良好效果。

组织参观考察。根据项目推进时间节点，组织项目周边群众和市民分批次赴同类已建成的标杆示范项目参观考察。考察对象应尽量做到不同核心群体（村干部、党员、村民代表、教师、学生、意见领袖、媒体等）全覆盖。通过参观考察的方式疏解公众的疑虑和恐慌心理，提高对项目建设的信任感和支持度。

建立沟通平台。完善公众接待日、政府热线、信访、座谈会等现有公众参与平台，建立“政府—企业—公众”互动沟通平台，畅通周边居民的诉求表达渠道。推进建立有关规划、选址、建设、运营、监督、补偿等方面纠纷的协商解决方式，鼓励公众通过合法途径反映诉求，化解矛盾纠纷。对居民提出的合理化诉求，应当研究解决，并做好解释工作，避免非对抗性矛盾转化为对抗性矛盾。

常态化宣传科普。通过常态化宣传引导，提升公众科学素养，增强公众对项目建设环境影响及保护措施的正确认知，让公众理解支持项目建设，引导形成合理预期。可采取科普知识手册、海报、科教片、公益广告等易于被公众接受和理解的形式开展广泛的项目相关知识科普。对项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众实施针对性宣传，就其关心关注的问题进行释疑解惑、回应关切。针对不同群体，灵活采取工作方式，除进村入户、组织参观、科学宣传、参观学习等面上宣传工作外，还要针对村干部、党员、村民代表、族老、校长、老师、学生、外出乡亲、宗亲等有影响力的群体，利用各种有利时机，积极主动接触，争取支持、协同做实精准科普宣传工作。

案例（三）

从“三起三落”到重新选址落地

——广东省汕头市潮阳区垃圾焚烧发电项目

广东省汕头市潮阳区垃圾焚烧电厂从“金灶项目”的三起三落到“和平项目”的成功落地，是当地党委政府积极转念观念和工作方式，走群众路线，提升执政智慧的典型案例。

【项目概况】

潮阳区生活垃圾焚烧发电项目原选址于汕头市潮阳区金灶镇西南部彭厝村石塔戈山谷，项目总投资为8亿元，设计处理能力1500吨/日，分二期实施。2013年正式启动建设，先后于2013年底、2014年底、2015年11月发生3次群众聚集反对事件。2015年11月底，项目建设暂缓推进。2016年1月项目启动重新选址工作，2016年底确定选址和平镇竹棚山的原潮阳竹棚医院院址，2017年1月顺利开工建设。

【事件回放】

2013年底，中央电视台播出武汉4家垃圾焚烧厂污染事件报道后，由于担心项目落地会污染周边环境，金灶镇部分村民在少数人煽动下出现围堵施工机械、组织群众聚集上访等行为，项目被迫暂停施工。

2014年12月18日，为检验群众思想工作成效，潮阳区组织有关部门到项目现场开展项目施工前测绘工作，部分群众在极少数不法分子的挑唆下，再次阻挠测绘工作及工作组人员进村入户，甚至出现围堵村址及打砸干部家庭财物的情况，项目施工建设工作再次受阻。

2015年11月下旬，在项目准备动工之际，项目附近仍有一些群众对该项目的实施存在不理解不支持，出现了村民组织打砸村委财物和村干部

家庭财物、设置路障、逼迫学校停课等行为，潮阳区委区政府决定暂时停止项目在该址建设。

【防范与化解措施】

一、“金灶”项目的三起三落

潮阳区垃圾焚烧发电项目最初选址汕头金灶镇彭厝村，该选址位于11个村四周环抱的入口，进出只有一条道路，11个村的村民接近3万人口，村民很少打工经商，主要以种植橄榄、杨梅、香蕉等经济林为生。从2013年至2015年底，周边村民因担心项目可能产生的环境污染以及水果价格受影响而坚决抵制项目建设，项目前后启动三次，当地政府做了大量群众工作，也制定了利益补偿计划，但均因村民强烈抵制而受阻，甚至造成了大规模群体事件。经历“三起三落”，当地政府认识到项目选址未经充分论证，对附近11个村庄上万村民的利益诉求重视不足，项目遇阻3年之后，省政府领导指示重新选址。

二、“和平项目模式”的成功经验

变“封闭决策”为“民主决策”，创新选址方式。不仅考虑技术性、专业性的“硬条件”，也重视选址地经济社会发展情况、社情民意等“软指标”，从一开始就坚持“专业技术指标”与“系统风险评估”并重。一是全区“海选”。要求全区13个乡镇自行组织民意调查，听取专家技术人员意见，在各自辖区内挑选1至2个备选点上报区政府。二是比对初选。组织职能部门技术人员根据各镇上报备选点的资料进行初筛初选。随后，区主要领导带队实地踏勘，进一步缩小选点范围。经初选后，提出了“3+1”场址方案，即从各乡镇推荐场址中筛选出3个场址，另1个推荐场址来源于群众推荐，原为麻风病院。三是确定选址。经过两轮筛选之后，聘请第三方专业机构和专家进行专业论证和风险评估，初步确定选址并上报上级审批。通过乡镇推荐、群众参与、领导决策等方式，2016年12月，重新

选址和平镇。尽管最终场址并非来自各乡镇推荐，但在选址过程中，实际上既向各乡镇传导了压力，落实了责任，又统一了基层的思想认识，也促使各乡镇贯彻科学选址方式，积极主动开展专家咨询论证，可谓一举三得。

变“被动”为“主动”，提前介入做好群众工作。改变以前哪里不稳定才向哪里派驻群众工作组的被动做法，坚持群众工作先行，在项目谋划启动之初，便抽调精干力量组建群众工作组，全面进村入户开展群众工作，既面对面听取群众呼声，又准确测试公众和社会“压力值”，有针对性地消除阻力和障碍。选址确定和平镇后，专门组建2个群众工作组，对项目选址所在地的群众逐户逐人进行走访座谈，做到全覆盖收集群众意见建议，分门别类、登记造册，再印发给群众工作组，逐一上门入户解释回应，使群众了解实情、明辨是非、消除疑虑，形成理解支持项目建设的共识。

变“用警冲突”为“用警在先”，下足功夫净化社会面。改变片面认为只有在处置突发事件或打击违法犯罪时才能使用警力的局限思维，针对“邻避”问题各方关注度高、维稳敏感度高的特点，坚持在严格依法依规的前提下，用警在先、用警在早。在项目谋划之初，潮阳区已落实公安部门提前介入，摸清有违法犯罪记录等不良记录、对党委政府有不满情绪或与基层干部有私人恩怨等容易被挑动的重点人员，逐一引导约束，并多轮次、全覆盖做好项目所在地群众的法制宣传，同时部署开展重点片区社会治安严打整治行动，打击违法犯罪，强化法制震慑。由于政法公安部门全程介入、有效工作，既净化了社会治安环境，又提升了群众安全感，进一步凝聚民心。

案例（四）

科学选址规划先行，严格规划用地管控

——武汉千子山循环经济产业园

武汉千子山循环经济产业园是目前国内为数不多“高规划、高起点”的循环经济产业园，突出区域生态环境改善效果。作为六大垃圾处置子项目的千子山循环经济产业园，是典型的涉环保项目“邻避”问题敏感项目，为切实保证该项目能够顺利落地，该项目从规划选址之初就进行全盘考虑，以严格的规划管控创造良好建设环境，为规避“邻避”问题提供了关键保障。

【项目概况】

武汉千子山循环经济产业园项目选址位于蔡甸区泰山街和武汉经济开发区军山街交界处千子山地区，产业园核心区占地 843 亩，防控区范围 1.5 公里，投资估算近 30 亿元。千子山循环经济产业园是武汉市十三五总体规划和环卫专项规划中确定的垃圾综合处理项目，正式运营后将重点形成生活垃圾、建筑垃圾、餐厨垃圾、市政污泥、工业危废和医废处置“六大产业”项目，打造垃圾综合处理基地、循环经济园区、环保宣传园区、环保产业园“四大功能”。

【防范与化解措施】

科学选址，严格管控。千子山项目规划选址时，按照满足城市整体规划需求、库容需求、地质稳定、人群稀少、无敏感目标以及将环境整治与项目建设同步推进等要求，由武汉市长亲自带队，经过多方考察与专家论证，最终选址于主城区三环以外的蔡甸区泰山街和武汉经济开发区军山街

交界处千子山地区，产业园核心区占地约 843 亩。选址确定后，武汉市政府立足长远，在环评要求的风险防控范围基础上，结合当地实际，果断决策合理扩大了整个产业园的风控范围，计划将 1.5 公里风控范围内的村庄等敏感点全部拆除，并流转土地 3000 余亩。市区政府和相关职能部门对该规划用地进行了严格管控，并严控周边规划，严禁违规建设，做到了该项目规划的十年间选址未调整、项目未开工建设。为项目规划建设创造良好外部环境，减少“邻避”风险。

前瞻规划、创新概念。千子山循环经济产业园进行了前瞻规划，打造超前“四化概念”顶层设计，即产业循环化概念、环境绿色化概念、形象艺术化概念和运作创新化概念。保障四个“一流”，即工艺技术与设施国内一流、工程质量国内一流、环境友好度国内一流、服务质量国内一流，充分体现循环经济良好的社会效应和经济效益，获得周边居民的理解和支持，为避免“邻避”问题提供关键保障。

案例（五）

让百姓获得项目选址实实在在的参与感

——广东省博罗生活垃圾焚烧发电项目

政府在推进公共项目时，应充分保障利益相关者的知情权和参与权，在沟通中及时、全面地公布相关信息，提出有针对性的解决之策。惠州博罗生活垃圾焚烧发电项目通过全过程的信息公开与群众参与，疏解群众的非理性焦虑，将矛盾化解在小、在基层。

【项目概况】

惠州市博罗县生活垃圾焚烧发电厂位于博罗县湖镇镇新作塘村，项目占地面积约 175 亩，设计规模为处理生活垃圾一期 700 吨/日，二期 350 吨/日（预留）。年处理生活垃圾总规模 25.55 万吨，装机容量 15 兆瓦，采用机械炉排焚烧炉工艺，配置 2 炉 1 机，总投资约为 4.17 亿元。项目于 2012 年 7 月 17 日通过公开招标的方式确定中国光大国际有限公司为博罗县生活垃圾焚烧发电 BOT 特许经营项目投资商。2014 年 4 月 25 日博罗县生活垃圾焚烧发电厂正式开工建设，2015 年 7 月 16 日建成并点火试运行，2015 年 7 月 29 日完成“72+24”小时试运。

【防范与化解措施】

科学民主选址。在项目立项阶段，博罗县就明确将建设生活垃圾焚烧发电厂的信息，通过会议等形式，传达到 17 个镇，筹备项目选址。选址阶段，博罗县政府一方面要求各乡镇积极组织各村提意见和建议，另一方面组织省环保厅、住建厅及第三方科研机构专家，现场把脉论证，尽可能让各方都参与进来。最后综合多方意见初拟了三个备选地址。

加强村民协调沟通。针对群众对备选场址的热议，博罗由县委副书记、

县委政法委书记任组长的博罗县环保生态园项目村民工作协调领导小组，领导小组下设 10 个村民工作协调组，分别到项目所在地附近的新作塘村、黄塘村、下边村，进村入户做好宣传稳控工作。湖镇镇组织镇领导和包村干部实行分片包干，责任到人，有针对性地做好矛盾排查和化解工作。同时，针对部分群众对垃圾焚烧发电项目了解不全面的情况，工作小组通过宣传册、宣传板等方式开展科普活动，引导群众走出认知误区。

经过一系列有效的沟通举措，不少村民对焚烧发电厂的态度从恐惧转变为支持。博罗采用民主的方式让群众获得项目选址实实在在的参与感，用切实的公众参与工作赢取群众对项目建设的支持票。2014 年 4 月 25 日博罗县生活垃圾焚烧发电厂正式开工建设，2015 年 7 月 16 日建成并点火试运行，2015 年 7 月 29 日完成“72+24”小时试运。

第三章 项目审批阶段

建设项目的前期审批工作，对于项目后期建设目标和具体实施具有重要意义，对建设项目而言，审批阶段是否发生群体性事件对项目能否成功实施具有重大影响，只有加强审批阶段的依法合规性，严格执行各项审批程序，才能确保项目顺利通过和按照计划成功推进。审批期间对环评、稳评等相关程序审批不严谨极易形成漏洞，成为有关组织、势力和人员鼓动、诱发群体性事件的导火索。在项目审批环节，有关部门要严格依法审批，强化科学、公开、民主决策，做到程序到位、工作实体和深度到位，确保经得起多方监督和时间检验。

第一节 依法合规审批

依法合规审批是项目建设的基本条件。一些地方为了加快项目上马，存在先开工后补手续，环评不充分即给予批复等情形。不合法合规审批、推介不适合当地环境工艺技术等情况都会造成公众对政府的不信任；并且随着网络新媒体和社会组织的介入，如果相关程序审批不能依法合规，公众常常以此为端由，将政府与项目利益捆绑，导致后续冲突化解工作被动。

环评和稳评合法审批。各有关部门及地方各级人民政府应按照审批职责，严格依法开展相关项目环评、稳评等各环节行政审批工作，坚持把合法性审查贯彻于整个决策程序，避免项目程序存在瑕

疵或漏洞，而埋下风险隐患。重庆市将社会稳定风险评估作为审批项目的重要一环，把市级重点新开工项目特别是可能引发“邻避”问题的项目纳入年度备案目录，并要求列入目录的项目和稳评等级“中风险”及以上的项目，其稳评报告要报送维稳部门审查。重大敏感建设项目不评估不上会、不评估不决策。2016年，天津某垃圾焚烧发电项目被某环保社会组织以环评公众参与不充分，且存在造假行为向天津市环保局举报。及时有效处置因项目审批公示可能引发的社会矛盾和其他突发事件，完善项目审批公示期间维稳处置预案，明确各类矛盾风险和突发事件的应对措施至关重要，这是确保项目落地的关键。

选择先进工艺技术。要慎重选择运营企业，把技术实力、管理水平及履行企业社会责任情况等作为选择运营企业的重要指标。在审批阶段，需考虑企业所选工艺技术的先进性，以及对环境影响的程度。有关行业主管部门应对企业所用工艺技术装备进行重点关注，避免出现落后技术工艺或与当地环境不适应的技术。同时，政府部门也要慎重推介工艺技术，避免因达不到设计要求而产生矛盾冲突，政府为不良企业背书。2016年，媒体反映湖南省部分地区生活垃圾无害化处理设施污染物排放不达标、久试不验、恶臭扰民等问题。经了解，涉事地区采用“RD湿解+焚烧”工艺处理当地城镇生活垃圾，项目建成后废气治理、渗滤液处置等方面均出现不同程度的污染问题，引起周边群众反感。垃圾处理工艺存在缺陷，技改效果不佳，设施难以正常运转，容易引发环境污染事件，并成为诱发环境群体性事件的隐患。政府部门应对此类设施的工艺技术路线、运营企业、

排放数据做到公开透明，在对项目审批时应加大关注项目技术工艺是否成熟先进且适合当地。加强项目建设和设备质量可靠性的把关，防止因工艺技术落后造成环境污染而引发群众不满。

第二节 重视信息公开和公众参与

从“邻避”问题的各种分析来看，环境信息公开经常被诟病。从现实情况看，确实有部分项目的环境信息公开环节爆发了“邻避”问题。当前，政府和企业信息公开和公众参与方面还存在信息公开内容质量不高、公开方式不接地气、多数申请公开难度较大、公众参与多为被动等问题。要重视审批阶段信息公开和公众参与，准确把握信息公开的敏感性，按照时度效要求，提高信息公开的真实性、准确性、完整性，切实保障公众知情权、参与权、表达权和监督权。增加政企与群众互动，降低群众对项目风险不确定性的担忧，确保项目建设公开透明，对公众通过合法渠道提出的信息公开申请，要认真对待、及时答复，避免信息不透明造成公众担心疑虑。生态环境部门还应及时公开项目环境影响评价文件受理、审批情况。

信息公开。在项目审批阶段，地方政府及其有关部门、项目建设和运营单位应按照相关规定要求落实信息公开责任。以公众听得懂、信得过的方式与公众沟通，说清立项、选址、建设等每个环节。通过在报刊、网站、基层组织信息公告栏发布公告，网络上传公开环评报告，在相关街道办放置环评报告简本，公开免费发放包含有关公告信息的印刷品和调查问卷，依据法规公示环评信息，同时邀请主流媒体参与项目审批会议，积极向社会媒体提供客观公正的新

闻信息，做好跟踪报道。发挥企业主体作用，监督指导企业主动公开更多环境信息，向公众开放垃圾焚烧发电厂等公共设施。通过一系列信息公开，打消公众对项目的担忧，助推项目顺利落地。

公众参与。提高公众参与度，构建政府、企业、社会组织、公众共同参与的环境治理体系，取得共识赢得支持。重大项目决定前或公开后，采取多种形式征求公众意见，做好意见反馈与沟通工作。在项目审批阶段，需要在充分公开环评等相关信息的基础上开展公众参与，充分听取公众意见建议。公众参与是一个必要的决策环节，公众参与是项目建设方或者环评机构同公众之间的一种双向交流，审批专家应了解公众关注的保护目标或公众关注的其他问题，以便采取相应的措施。公众参与的方式可以包括发放公众意见调查表、举行座谈会、举办听证会、公示等多种形式。中石油云南石化炼油项目自2013年1月取得国家发改委核准批复后，受到社会各界的广泛关注，曾经引发群体性事件、行政诉讼、行政复议以及媒体炒作等行为。为积极推进项目进程，中石油云南石化有限公司依法开展公众参与，为了让公众充分了解项目情况，通过环评报告书现场公示和接受公众咨询、发放调查问卷、召开座谈会等多种形式的公众参与手段积极推进项目建设。

第三节 加强舆情应对

随着互联网的快速发展，网络媒体已深入大众日常生活。通过网络表达观点、传播思想，进而产生巨大舆论声势，给项目推进带来压力。互联网已成为信息集散地和社会舆论的放大器。近年来，

一些“邻避”问题高度敏感项目决策时所呈现的“沉默立项开始，聚众反对叫停”一次又一次证明，要走出这一怪圈必须进行有效的社会沟通，寻求公众支持，积极构建重大项目决策的舆情分析和应对机制。

涉环保项目“邻避”问题网络舆情由于其复杂多变性，极有可能因为某一环节的疏忽而引起舆情爆发，为防止出现由网络舆情引起的线下群体性事件发生，在审批阶段，通过完善网络舆情应对工作流程，细化工作任务，实施24小时监控制度，做到及时发现问题，及时处置问题，牢牢把握网络舆情主导权和工作主动权。把舆情信息作为“风向标”，及时掌控动态和工作侧重点。九江石化芳烃项目是在公众对PX项目高度敏感的背景下，通过政府主导下的多部门联动，制定风险应急预案、建立舆情监控机制、主流媒体、政府微博微信公众号主动发声等方式，积极应对舆论危机，使项目有序推进。

第四节 实现精准科普

科普宣传是提高公众科学素养的重要举措。当公众认识处于模糊阶段，项目上马时便会引起公众恐慌。为消除公众恐慌，减少项目阻力，在项目规划实施前要制定专项科普宣传计划，识别关键群体，把握好“要普及谁”、“谁来普及”、“怎么普及”，特别是对“邻避”问题突出、风险较高的项目，要实施精准宣传，针对不同人群，在不同时期，通过举办科技报告会、座谈会、技术培训、科普展览、发放各类科普宣传资料、图书等活动来进行科普宣传。各地应根据实际整合政府、企业、社会组织、媒体各方面力量，鼓励基层群众

性自治组织、社会组织以及志愿者开展相关法律法规和知识宣传，防止被反对势力所利用。

案例（六）

以公众沟通赢得项目建设支持票

——广东陆丰核电站项目

陆丰核电项目承担了原环境保护部确定的国内首批核电项目公众沟通工作试点任务。陆丰项目探索与实践具有一定代表性和借鉴价值。

【项目概况】

陆丰核电站位于广东省汕尾市陆丰市碣石镇田尾山。规划容量为6台百万千瓦级核电机组，总投资422亿。2003年8月，中广核集团正式启动陆丰核电站的厂址开发工作。2004年11月，粤东地区核电厂址查勘报告通过审查。2005年8月，通过《广东省粤东地区核电工程初步可行性研究报告》。2008年2月27日，成立了中广核陆丰核电有限公司。2010年12月29日，国家发改委同意开展陆丰核电站一期工程的前期工作。2014年6月取得环评（选址阶段）批复。

陆丰核电站三面临海，厂区周围主要是海边山地、沙滩及荒地，北边距离深汕高速24公里，交通完善。此外，位于厂址约1.1公里的西湖村已经于2012年整体搬迁到新建的移民新村，建设规模为112户，厂址半径1公里以内没有居民点，离厂址最近的居民点是后埔村，户籍人口约2000人。

【防范与化解措施】

一、开展核电科普宣传

核电知识的普及是引导公众理性认识核电项目的必要性工作，陆丰核电项目在核电常态化科普方面做了大量工作。

全方位、立体式开展科普宣传活动。围绕“十条主线”（场址半径5

公里范围内的村干部、村民代表；碣石镇离退休老干部；重要利益团体；媒体意见领袖、版主、大V用户等；传统媒体采编人员；公务员；行业部门；协会团体；中联办、港澳办；公益活动）和“五进”（进社区、进乡镇、进机关、进校园、进企业），全方位、立体式开展科普宣传活动。

常态化活动。邀请陆丰社会各界代表及意见领袖、利益相关方等700余人参观大亚湾核电站及其所在地大鹏镇，亲身体会核电的环境和社会效益。举办核电知识专家讲座，围绕核电安全、核电技术、核电发展等问题全方面普及核电知识。在项目周边村、学校设立15块宣传橱窗。制作发放科普资料、科普文化用品、核电相关报纸。在汕尾市科技馆开设了核电科普展厅，免费向公众开放。聘请10名老干部担任义务科普宣传员，在碣石镇老干部活动中心开展核安全讲座。以“发展陆丰核电，造福粤东人民”为使命，注重加强与社会公众的沟通，开展捐款捐物、设立“陆丰核电教育基金”等多种爱心公益活动，践行企业社会责任。通过这些举措，发挥陆丰核电的正能量，拉近了公众与核电的距离，树立了陆丰核电良好社会形象。

特色活动。开展奖学奖教、核电科普知识进校园活动、核电科普之旅、征文活动、核电杯书画作品、摄影作品展、核电科普知识竞赛、汕尾地区重点电力企业座谈会、核电公众开放日、公众科普传播大征集等形式多样、内容丰富的特色活动。

二、公开项目建设信息

2014年5月7日至5月27日，在汕尾党政信息网发布了《陆丰核电工程建设项目信息公告》，中广核陆丰核电有限公司门户网站发布《陆丰核电项目建设信息公开》。

在陆丰核电项目建设信息公开期间，为及时有效答复公众通过对外开放的公告联系电话、400科普电话及电子邮箱提出的有关技术问题，陆丰

核电公司采取了多项措施保障了信息公开工作的开展。包括：制定《公众咨询工作流程》；不断整理和完善应答口径材料，形成《公众沟通热点问题及其答案》；组建 14 人的技术支持团队，准备了 119 个包含核电安全、环境影响以及征地等方面的统一口径材料；考虑到当地公众普遍使用方言的特点，特别安排会当地方言的技术专家答疑解惑；随着公众沟通的深入开展，还邀请了中国广核集团具有权威性的 4 位 AP1000 技术专家组成后台专家团队，随时准备应对港澳媒体关注的技术问题。

三、组织公众参与活动

根据公众沟通工作方案，陆丰公司配合汕尾市政府开展公众参与活动。

公众问卷调查。汕尾市政府于 2014 年 2 月 11 日开始组织陆丰核电问卷调查。根据陆丰核电工程建设特点及受影响范围，问卷调查范围为可能受项目建设直接影响或间接影响的公众，厂址半径 30 公里范围内公众为主，重点关注厂址半径 15 公里以内及厂址半径 5 公里规划限制区范围内的公众，主要涉及陆丰市的碣石镇、湖东镇、金厢镇、南塘镇。被调查公众主要以厂址周围的群众为主，另涉及工人、教师、学生、商人以及公务员等人群。

召开公众座谈会。2013 年 3 月 25 日，汕尾市政府组织召开陆丰核电项目公众参与座谈会。来自汕尾地区社会各界 42 名公众代表（含工人、农民、商人、学生、干部、待业人员）参加座谈会。先后有 12 人次代表发言和提问，关于核电安全、环境影响、招工就业等问题进行咨询，有关专家及领导当场给予解答；对于征地移民社区建设和移民户口归属问题，政府承诺成立移民社区，妥善解决户口等问题；对于移民要求按照城镇居民缴纳社保问题（原按农村户口缴纳），市政府表态列入后续工作计划，研究后答复。

通过人大议案审议。2014年3月21日，汕尾市六届人大常委会召开第十八次会议，市人大主任、市委书记主持会议。会议听取了《汕尾市人民政府关于提请同意建设陆丰核电项目的议案》的报告，会议讨论后，对《汕尾市人民代表大会常务委员会关于同意在我市建设陆丰核电项目的决定（草案）》进行表决，全票通过《汕尾市人民代表大会常务委员会关于同意在我市建设陆丰核电项目的决定》。

陆丰公司通过开展陆丰核电项目公众沟通活动积累了一定经验，为后续核电项目公众沟通工作提供了参考。一是充分认识公众沟通意义，随着我国经济社会的快速发展，社会公众民主意识的逐渐提高，重大新建项目周边群众对知情权、参与权以及监督权提出了更高的要求。二是项目建设要得到各级领导高度重视，地方政府措施得力，各级政府部门应该协调一致，解决方案落实过程中的难题，保质保量地推动方案顺利实施。三是需要企业精心策划，全员动员，针对项目特点，制定了详细的推进实施方案，动员全员参与指导公众沟通工作。四是需要有效舆情应对措施，一旦发现舆情危机的苗头，及时加以正确引导和必要处置，避免舆情失控引发群体性事件，把问题解决在萌芽状态。

案例（七）

政府主导下的多部门联动推进信息公开

——广州大桥拓宽工程

广州大桥拓宽工程是在环评文件编制过程中，周边临近的米兰苑、琴海居、新理想华庭三个住宅小区部分居民，因担心拓宽后交通噪声、机动车废气等环境影响，表示强烈反对，并多次上访投诉，同时媒体给予跟踪报道，造成较大社会影响。对此当地政府在项目审批阶段，依法依规采取多项防范与化解做法，有效化解了矛盾，最终项目顺利推进建设。

【项目概况】

广州大桥拓宽工程主要内容为新建东半幅广州大桥、二沙岛立交改造、临江大道立交改造、旧桥维修加固及桥面系改造、广州大道路段拓宽改造等。工程范围为广州大道系统工程至广州大桥扩宽段，自广州大道旧广州大桥收费站北侧至明月二路以北，设计路段总长 1.73 公里，是原 3.871 公里路段中的一段。从现在的双向 6 车道变成双向 10 车道，主线设计车速 60 公里/小时。工程总投资 3.73 亿元。在广州大桥拓宽工程环评文件编制过程中，周边住宅小区部分居民因担心拓宽后交通噪声、机动车废气等环境影响，表示强烈反对，并多次上访投诉，同时媒体给予跟踪报道，造成较大社会影响。

【防范与化解措施】

（一）信息公开及合法审批

2012 年 8 月，环评单位接受委托，并采取网上、现场公示等方式进行了环评信息第一次公示。2013 年 1 月，建设单位和环评单位通过采取项目沿线张贴公告及在环评单位网上公示的方式，进行了环评信息第二次

公示。

2013年9月，根据市政府工作部署，市建委将该项目提交广州市重大城建项目公众咨询监督委员会进行论证、咨询，最终以12票赞成，8票反对的结果通过该项目东扩建设方案。2014年1月，该项目环评文件通过市环境技术中心技术评审。2014年3月，市环保局正式受理该项目环评文件，同步进行了环评全本公开，并于4月召开局重大建设项目审批委员会审议会议，同时邀请广州6大主流媒体列席会议；5月，市环保局正式批复该项目环评文件。

（二）公众参与

在环评审批过程中，建设单位和环评机构现场走访沿线各环境敏感点，与直接受影响的群众进行面对面沟通，共发放调查问卷1090份，组织召开3次群众座谈会，同时积极配合广州市重大城建项目公众咨询监督委员会进行信息收集和反馈，以及向社会媒体提供客观公正的新闻信息，以便其做好跟踪报道。

通过政府主导下的多部门联动推进信息公开，2014年8月，广州大桥拓宽工程正式开始施工。在处置过程中，市环保部门一方面提前介入，主动服务，在环评编制过程中加强指导，做好沟通协调工作；另一方面坚持公开透明，严格审批，在受理该项目环评文件后，按照最新要求率先开展环评全本公开，并做好受理公示、审批前公示和审批结果等信息公开工作，主动与媒体互动，切实做到“阳光审批”，保障了公众知情权、参与权、表达权和监督权。

案例（八）

精准宣传确保群众工作深入到位

——广东普宁市生活垃圾环保处理项目

广东普宁市生活垃圾环保处理项目从筹备谋划之时起，由于周边群众对项目安全性存在顾虑，不支持项目建设，导致项目迟迟未能按时上马。2015年12月24日，由于“邻避”问题，在云落镇发生了“12·24”群体性事件。“12·24”事件发生后，普宁市组织精干工作队伍，全面细致做好群众思想工作，广泛宣传项目工艺和环保标准，疏导群众恐慌心理，确保项目不停建、不易址，坚决推进。

【项目概况】

普宁市生活垃圾环保处理中心（原普宁市生活垃圾焚烧发电厂）为广东省生活垃圾无害化处理设施建设规划项目，也是实现资源综合利用和城乡垃圾集中无害化处理的环保工程。该项目选址于普宁市云落镇云楼水库旁山地，规划占地100.64亩（考虑到项目扩建需要，新增约49亩土地纳入建设用地），由广东粤能（集团）有限公司以BOT的形式投资建设，特许经营期为25年，总投资约4亿元。项目按日处理生活垃圾800吨一次性规划，征地一次性完成，垃圾池、上网线路、垃圾处理系统及公用系统等一次性建设的方式进行。主要接纳处理市区七个街道、云落镇及其他部分城乡日产生活垃圾。项目建成后，预计年处理生活垃圾将达29.2万吨，发电量约9000万度。项目于2016年7月18日获广东省发改委项目核准批复。合同签订于2017年底建成点火试运行。

【事件回放】

2015年12月2日开始，境内外不法网站持续造谣，一些网民在网上不断发布、转发煽动信息，煽动学生罢课和群众聚集上访反对项目建设。

12月15日约有80人在云落区聚集反对项目建设。

12月16日至23日，持续有村民到工地聚集围观，几台工程车不同

程度受损，几名民警、协警轻微受伤，但未出现正面冲突和学生罢课，工程施工不间断推进。

12月24日上午10时，100多名村民到云落村老圩聚集，11日游行到云落镇政府；12时许聚集人员转到云落中学、云联中学，期间出现少数激进分子打砸学校设施的情况，致云落中学2名师生受伤；下午4时许，相关人员再次到云落镇政府聚集，激进分子向维持秩序的民警投掷石块和矿泉水瓶。整个过程有8名警察受伤，8辆警车受损被困。根据事态发展，揭阳、普宁警方调集警力在短期内平息现场事态并劝离聚集围观的民众，维持现场秩序。截至24日晚上，在镇政府门前聚集围攻人员基本散去。

【防范与化解措施】

一是借助全方面的媒介宣传渠道。通过电视、广播、网络等媒介，大力宣传市委、市政府对项目建设铁的决心，播放有关垃圾焚烧发电厂相关原理及环保处理工艺等科普节目。市电视台连续8天在黄金时间播放深圳电视台科普栏目《科学说》。下发《科学说》光盘700张，在全市28个乡镇场街道有线电视站及全市所有学校轮番播放，共放映近3000场次。

二是加强中小学生的宣传教育工作。印制宣传小册子9200份，人手一份分发到云落镇各中小学校学生，促使群众相信科学，相信项目的安全可靠。

三是密集组织外出考察。组织15批629人到深圳、汕头等地同类项目实地参观，使他们对现代化、园林式工厂有切身感受，市委领导亲自带领环保专家深入群众释疑解惑，消除群众心中疑虑恐惧。

四是进村入户宣传释疑解惑。事件发生后，普宁市加强群众工作组配置，全面调整充实工作队伍，有针对性地抽调84名以山区籍干部为主体，熟悉山区情况、懂客家话、善于做群众工作的干部，组成18个进村入户工作组，以人大、政协领导为督导员，带着乡音、带着感情耐心细致做好

村干部、党员、村民代表、族老、校长老师思想工作，期间共走访 3938 人。开展面对面说服教育工作，重点宣传政府投巨资优化工艺、建立“政府监控+第三方监测+村民监督”全方位的公众监管机制等举措，确保项目周边群众身体健康和生态安全。

通过对项目周边群众的精准科普宣传，普宁市生活垃圾环保处理项目于 2016 年 7 月 18 日获广东省发改委项目核准批复。普宁市生活垃圾环保处理项目在处置过程中，针对不同群体，及时灵活采取不同的群众工作方式，除了加强进村入户、科学宣传、参观学习等面上宣传工作，还具体针对村干部、党员、村民代表、族老、校长、老师、学生、外出乡亲、宗亲等有影响力的群体，利用各种时机，积极主动接触，充分细致做实思想工作，使群众发生了从反对到疑虑，再到理解支持的思想变化，最大限度地凝聚起群众共识。

第四章 施工建设阶段

项目的施工建设会产生噪声、废水、废气、固体废物等污染物排放，处置不当可能对周边环境产生负面影响。建设单位在没有同步做好污染防治、公众参与等基础工作的情况下进行项目建设，可能会损害项目周边群众的环境健康权益，群众抵制情绪蔓延继而引发施工建设阶段的群体性事件。在项目施工建设阶段应从文明施工、绿色共建、舆情监测三方面开展工作，通过企业立约、公众监督、政府监管的共建模式，有效塑造政府的公信力和企业良好形象，从而推动项目顺利实施。

第一节 保障文明施工

地方政府和施工建设单位往往认为前期工作已经做完，项目已经顺利动土开工，在施工阶段逐渐放松了风险意识，未能形成全程风险管理的意识，风险控制体系不完善，极易造成环境社会风险的发生。在施工建设阶段降低引起社会矛盾的可能性，一个非常有效的途径就是文明施工。最大限度减少施工活动对场地及周围环境的不利影响，严格控制噪声污染、废气、废水和废渣污染，将发展和环保协调统一起来，有利于把矛盾化解在萌芽状态。

建立群众意见沟通协调机制。在施工建设前期，现场踏勘阶段需建立和周边群众的沟通机制。建设单位确定施工方案，要组织勘察设计单位、施工单位和市政、防汛、管线等有关部门踏勘周边建

筑，采取降低周边影响的措施。同时充分发挥施工现场周边的街道（乡镇）、居（村）委会作用，组织项目建设单位和周边居民沟通，妥善解决居民合理建议和诉求。

严格控制施工阶段环境影响。在施工建设中，建设单位应严格落实施工期间各项环境保护措施，实现废水废气达标排放，防止出现污染物超标扰民的情形；严格噪声、扬尘和灯光控制，减少夜间施工作业，防止施工照明灯光直射居民住房。建设工程竣工备案前，施工单位应当按照规定，及时拆除施工现场围挡和其他施工临时设施，平整施工工地，清除建筑垃圾、工程渣土及其他废弃物，降低对周围环境的影响。同时，还需注意周边既有项目的环境影响。2016年7月12日，某市垃圾焚烧发电厂建设过程中，附近的垃圾处理场出现异味、污水积存现象，随即引发村民对项目建成后二噁英污染问题的担心，附近村庄部分群众围堵进场道路。

严格落实环评要求。对未履行环境影响评价审批手续的项目，政府及有关部门应责令其停止建设，对未落实污染治理措施要求的新建项目不得投入使用，政府及有关部门依法查处未批先建的违法行为。施工期相关装置建设的科学规范是后期运营、达标排放的基本保障，如果在建设期埋下风险隐患，就可能在运营期带来严重的“邻避”问题。广西某地垃圾处理项目在建设过程中，垃圾临时堆存和分拣场未做封闭（仅有顶棚），无渗滤液收集处理设施，排气筒高度仅为15米（标准为最低45米），并且未配套飞灰、炉渣等固体废物贮存设施。在试运行期间，出现“冒黑烟、噪声大、臭味重、苍蝇多”等种种情况，造成群众聚众上访，坚决抵制。避免出现批

建不符的情况，项目落地时与前期管理提出的规范要求设计等出现不符情况或项目建设不能按时完工，往往会引起公众质疑，带来“邻避”问题。某地炼油项目建设内容发生重大变动，但未重新报批环评，擅自开工建设。环保社会组织对项目违法建设问题高度关注并多次发布联名抗议信，2015年8月，项目被勒令叫停。

第二节 践行绿色共建

维护群众监督路径，实现共建共享融合发展，让公众走进第一现场，消除误解，探索建立和谐共赢的社区关系，形成科学理性的绿色发展共识，赢得公众的理解和支持，才能使后续的工作进展顺利。

维护群众监督路径。地方政府及其有关部门应当及时向项目附近居民公布施工建设期间当地真实的环境状况和污染水平，加强环境监测，畅通沟通渠道，让公众真正参与监督项目施工。企业应公开“三同时”执行情况和环境保护措施建设进展信息，接受公众对污染防治设施建设的监督。以杭州某垃圾焚烧发电项目为例，在施工建设中，项目实施单位强化公众参与，共同督促项目建设过程规范、安全、高效。一方面对于群众提出的像垃圾运输要走专用匝道、建立大管网供水以避免水源污染等建议和要求，逐条研究采纳并落实。另一方面，深入群众及时排查潜藏的问题。针对群众担心企业会追逐利益而放松标准建设和偷排漏排，政府专门成立了群众监督小组，村民到村里登个记，就可以戴上“监督证”，进入项目工地实地察看。在地质勘测、进场施工等重点环节，政府都会定期组织村

民现场监督，听取项目方的介绍，推进项目绿色建筑。

共建共享融合发展。高度重视项目所在地周边社区发展和居民生活问题，在社区基础设施、民生工程等方向，企业多出力，政府提供更加完善的公共服务。积极融入社区，企业通过对社区公共事务的参与、社会责任的履行、社区发展的嵌入，进一步将矛盾对立方转变为利益攸关方，实现项目与公众、企业与地方的共同发展。为最大限度降低项目建设对当地生产生活的影响，除按规定标准进行征用地补偿外，可以拨出专款，用于完善项目所在地的公共基础设施建设。如汕头市潮南区垃圾焚烧发电厂项目在施工建设过程中，项目和生活公共基础设施同步建设，潮南区投入 1490 万元帮助风华村解决修建道路、修筑桥梁、建设校舍等基础设施和公共福利项目，并在工业用地和宅基地用地指标上给予该村倾斜。通过配套基础设施建设，企业让渡一定的预期经营收益，弥补村民对于土地被征收、生活环境可能被改变的心理预期以及项目实施后对道路交通等方面的影响，实行惠益共享。

第三节 重视舆情监测

PX、涉核等项目“邻避”问题所涉专业性强，建设工程庞大繁复，公众利益诉求逐步多元化，容易产生非理性焦虑，需通过线上和线下方式予以排解。如果不能及时有效处理公众利益诉求、疏导民众情绪，容易导致利益纠纷和情绪失衡，可能演化成社会矛盾，因此应加强施工建设阶段舆情的关注和引导。

政府及相关部门应持续开展舆情应对工作，妥善处理施工建设

阶段公众新增的利益诉求，善于运用各类媒体，在发挥传统主流媒体作用的同时，注重对网络空间、新兴媒体、社会力量的运用和管控，针对施工建设区域和受影响区域的人群，进行定向发布与互动引导。对违法违规言论和行为依法进行管制，在异常状态时，要加强正面宣传和舆论引导。统筹网上网下、境内境外，严防炒作，特别是境外负面舆论向境内倒灌扩散。

建设单位应建立统一高效的舆情应对处置组织，明确应急组织人员分工和职责，及时召开舆情工作会议，制定舆情应对策略，制定专职舆情联络员，建立与各相关部门的舆情信息共享机制和渠道。将第一时间获得的舆情信息及时报送项目所在地政府及有关部门，积极配合政府及有关部门开展应对工作。在广东某核电基地项目中，核电基地安保力量加强现场管理；如发现境外媒体有炒作项目的苗头或迹象，第一时间报请省委宣传部等单位干预。核电基地注重加强对现场施工队伍的安保教育，要求避免发生交通事故、避免同当地群众发生纠纷和矛盾、积极配合入场安全检查等，以避免发生被媒体炒作事件。同时严肃对外宣传纪律，严禁员工擅自接受记者采访，谨慎对待敏感信息，发现相关舆情立即上报，防止相关信息被利用。

案例（九）

去“邻避”、去工业，高标准规划建设

——绿色动力惠阳环境园项目

绿色动力惠阳环境园（以下简称“环境园”）在破解“邻避”问题，推进环保及垃圾处理设施“去工业化”方面，积累了大量先进的经验和做法，产生了良好的社会效果，成为广东环保设施向公众开放的典范，成为广东、乃至华南地区学习破解“邻避”问题的样板工程。

【项目概况】

绿色动力惠阳环境园位于广东省惠州市惠阳区沙田镇田头村榄子垌，是绿色动力环保集团股份有限公司采用BOT及BT投融资模式投资、建设、运营的项目。总占地1700亩，是广东惠州市环大亚湾地区固体废弃物无害化处理、资源化综合利用的循环产业经济园。目前投资近10亿，已建成一期工程，包括一座124万方的填埋场、一座日处理能力1200吨的垃圾电厂及其配套设施，于2016年6月正式投入运营。

【防范与化解措施】

高起点规划设计，打造绿色生态环保主题公园。环境园按照“科学规划、分布实施、统筹兼顾、配套共享”的规划理念、采用“大胆创新、古今兼容”的设计思路，创造性地将“岭南客家围屋”的建筑形态和建筑元素融入到垃圾处理设施的设计之中，这是中国垃圾处理设施建设与中国传统建筑文化结合的首次大胆尝试，也是彰显“文化自信”的一次有益实践。园区划分为“客家古堡”式的综合生产区、“绿叶”填埋区、“客家围屋”式的生活服务区、“客家土楼”式环保教育区、以及“小鸟天堂”生态湿地公园、“凤凰大道”等生态景观区，各功能区以资源循环再利用为主线，

将环境园各子项目串联起来，构建成一个互为配套、资源共享的有机整体，成为集环保教育基地、循环经济和可持续发展科普基地、工业旅游基地等为一体的绿色生态环保主题公园。将垃圾电厂最敏感的烟窗装饰成具有“防御功能”的“客家碉楼”，妥善处理了垃圾电厂敏感问题。

高标准建设，言必行。一是在工程规划和建设中，严格落实“以人为本”的理念，为了避免垃圾运输车扰民，硬是在崎岖陡峭的山上开凿出一条垃圾运输专用道路；强化噪声管理，许多设施采用吸音和隔音材料，尽最大可能降低正常运行过程中的噪音。二是在环保排放标准方面，追求最大限度的节能减排，将渗滤液处理到100%达标后回用，实现零排放，炉渣资源化综合利用，制成环保建材用于市政工程。三是在绿色共建方面，利用垃圾电厂余热建设恒温泳池，免费向周边市民开放；在园林绿化设计上，按照高档住宅小区及高水平市政公园的标准进行绿化景观设计，将整个环境园构建成别具特色的环保主题市政公园，拉近了与广大民众之间的距离，让环境园成为当地村民市民休闲健身的后花园。

案例（十）

转变舆情应对方式，推进项目重启

——湖北仙桃垃圾焚烧发电项目

2016年6月25日，湖北省仙桃市因建设城市生活垃圾焚烧发电项目引发群众聚集游行事件，项目被迫暂停。2017年初，仙桃市决定重启项目建设，并于2018年4月顺利点火运行。不到2年时间，仙桃项目原址落地运行，各环节“邻避”问题处理的方式和方法经验和做法值得学习借鉴。

【项目概况】

仙桃市生活垃圾焚烧发电项目位于仙桃市郑仁口村，占地120亩，设计日焚烧垃圾1000吨，采用BOT模式，实施主体为盈峰环境科技集团控股的绿色东方投资控股有限公司。2014年6月正式动工，至2016年6月底已完成直接投资2亿元，完成投资比例80%。2016年6月下旬，项目遭群众抵制引发群体性事件而停止项目建设。2017年4月，仙桃市委决定重启项目建设，5月3日，项目正式复工建设。2018年4月15日，项目正式运行。

【事件回放】

2016年6月25日至26日，距离项目厂址东北直线距离1.2公里的满庭春小区开发商和业主担忧项目可能带来的环境污染问题，强烈抵制该项目建设，引发大规模群众聚集事件。

6月26日，仙桃市委、市政府发布通告，停止项目建设施工。

2017年4月，仙桃市委市政府发出《致市民朋友的公开信》，决定项

目重启建设，引发网络媒体上再次出现相关舆情。

【防范与化解措施】

“6.25”事件教训——对新媒体重视不够，舆情应对能力不足

2017年仙桃市市委市政府决心重启项目时，对“6.25”事件进行了认真总结和深刻反思。“6.25”事件中的项目抵制游行之所以能迅速蔓延，很重要的原因是策划者利用新媒体简单快捷的特点，一夜之间将信息扩散到25个微信群、300多个QQ群，并迅速在仙桃市蔓延开来。由于对新媒体的重视程度不够，应对措施不多，且仙桃公安、网监的尚不具备处理此类舆情信息的权限，导致一些不法分子线上线下联动，真假信息混杂，对于“6.25”事件起到了“催化”作用，导致事件加速发酵、持续恶化。

转变舆情应对方式——线上线下同时发力，重视风险防控

重视舆情监测研判管控。组织网信、国安及中国仙桃网入圈入群、搜集舆情，处理负面舆情，抓好教育稳控。整合宣传、网信、公安等部门力量，建立每日舆情会商研判机制，密切关注网络舆情，主动发声、正面引导、及时回应、迅速处理。做到线上正面发声引导，线下落地查人处置，牢牢掌握舆情主动权。同时，按照省维稳办批复的仙桃市循环经济产业园建设维稳应急预案，加强应急处突演练，做好人员、物资、制度保障，确保项目平稳推进。

邀请群众监督。为打消网上针对垃圾发电项目投产后能否按照环保标准推进运营的质疑，在落实各方监管的同时，发放200张义务监督员证，主动邀请群众一起参与全程监督，让市民随时能够持证进厂了解情况。同时，对项目建设、运行过程，及时面向社会实时公开。

第五章 运行阶段

相关研究表明，全国“邻避”问题引发的群体性事件中，发生在项目运行阶段的事件占到了事件总数的近30%，因此防范项目运行期可能出现的社会稳定风险不容忽视。应继续本着“问题导向”原则，统筹处理好“环境冲突”和“利益冲突”，解决好项目运行阶段群众关注度高的污染排放和受影响公众的利益补偿等问题。重点做好企业污染数据、厂区、设施运转情况信息公开，项目常态化监管和兑现利益补偿承诺等工作，通过多种手段，让公众有实实在在的获得感、安全感。

第一节 推进企业信息持续全方位公开

纵观近年来的“邻避”问题案例，一些项目在项目运行期间，未能及时、有效公开信息，或者有选择性公开信息；组织形式上，以其他形式的公民参与代替公众实质参与，试图绕过公众，“低调”运行，信任在质疑声中变得脆弱，群众容易产生焦虑和质疑，担心企业违法超标排放，有损身心健康，形成爆发“邻避”问题的潜在风险。推进企业开展信息公开工作、保障群众环境知情权和监督权，在建设项目运行阶段显得尤为重要。企业信息公开不应局限于污染排放、“三同时”执行情况、环保措施建设情况等信息，还应包括厂区整体环境、污染治理设施运转情况等，敏感项目、重点地区甚至要承诺做到实时公开。

污染物排放信息公开。将公众参与摆在突出位置，企业环境信息的公开是公众有效参与环境监管，发挥群众监督作用的前提。当前针对环境社会风险敏感行业，企业污染排放信息公开的要求越来越严格。以我国垃圾焚烧发电行业为例，为推动污染源全面达标排放、加强已建成垃圾焚烧污染物排放监管，明确要求垃圾焚烧发电企业开展“装树联”工作，即安装污染源监控设备（装）、树立污染排放数据显示屏（树）、推动企业自行监控系统与环保部门联网（联）。将污染排放监督性监测数据、企业环境违法违规行查处情况等信息通过环保部门网站及时公开，并适当提高群众关注度高、环境影响广的污染物监测频次。一方面，将企业污染排放情况暴露在阳光下，杜绝公众与政府主管部门因信息不对称导致的环境社会风险隐患，另一方面为环保部门对超标排放企业的监管执法提供证据支持，提高执法效率。

加大厂区开放力度。除了公开污染排放信息之外，厂区环境和污染排放设施运转情况的公开更能获得公众理解和信任。不少企业坚持“开门办工厂、开放办企业”的理念，通过举办“工厂开放日”等活动，敞开大门邀请群众入厂参观，树立展板介绍企业运行维护举措，让公众“零距离”观察企业安全环保和生产情况，增进公众对企业生产和污染治理的理解，树立“负责任的企业公民”和“社区好邻居”形象。部分企业深入践行“环境守法者”，将信息公开的时间扩展至企业整个生产过程，承诺实时接受公众监督，履行社会责任。

第二节 提升环境管理专业化、社会化水平

当企业环境社会责任感缺失的时候，往往会选择不定期关停污染治理设施、篡改污染治理数据等方式缩减环境污染防治成本，为环境社会风险事件爆发埋下隐患。做好企业日常环境监管治理工作，迫切需要实现监管人员和监管手段创新，以专业化、信息化、社会化手段破解日常环境监管难题。

多方监管齐发力。推进当地政府、企业自身、第三方机构多方发力，进一步提升企业运行期环境监管和治理水平，使企业不想违法、不愿违法、不能违法。持续保持政府主管部门对企业环境治理和监管的高压态势，积极推进网格化管理，将日常监管责任分解落实到具体单位、岗位和人员；依靠企业自治，聘请具备从业经验和专业素质的人员进行企业污染治理技术指导，以分会、小组等方式构建企业环境监管队伍；充分引入第三方监管力量，通过政府公开招标、邀标等方式，聘请有资质的第三方公司以定期和不定期相结合的方式找准企业环境风险隐患，提升环境监管的针对性。充分发挥民众、NGO组织的监督作用，通过建立公众监督小组等形式，增进企业和民众协调沟通，共同做好企业环境监管工作。逐步形成部门监管、企业自律、第三方监督的相互补充、相互促进的环境公共治理模式。2016年湖北某集团公司因其下属子公司被查出一系列问题，遭全面停产整顿。为使整改工作切实有效，集团公司聘请环保NGO组织全权负责公司清洁生产、绿色发展工作，推动公司环境合规深度整改。环保NGO通过监督环保整改方案落实、开展干部环保岗前培训、创建绿色共建委员会等方式协助企业落实环保主体责任，并

与周边社区、社会各界建立了良好关系。

创新监管手段。在监管手段上，以“信息化”推动环境执法“专业化”，充分发挥污染源自动监控、移动执法、动态数据库等科技支撑作用，根据企业污染物排放总量控制指标和排放污染物的种类、浓度等因素确定日常重点监管对象清单，建立完善污染源日常监管动态信息库，并据此开展专项抽查和定期巡查，提高环境监管执法效率。

第三节 兑现利益补偿承诺

建立利益调节和平衡机制是化解公众抵触情绪最有效的措施之一，在一定程度上也是将项目建设可能的负外部性内化的一种经济手段。在项目运行阶段需不打折扣地兑现前期的利益补偿承诺，增进项目和周边社区的融合度，真正做到惠益共享。

落实利益补偿方案。破解“邻避”问题，必须把“晓之以理、喻之以义”和“晓之以情，动之以利”并举推进。很多项目在前期阶段制定了细致的利益补偿方案，但因利益补偿机制没有得到很好贯彻执行，造成项目周边群众心理预期和实际受益的巨大落差，成为项目运行期间群体性事件爆发的主要原因。因此，应通过多种方式，确保先前确定的利益补偿机制落地，弥补企业周边公众因承担环境风险而造成的经济损失和心理失衡。

创新补偿方式。利益补偿在明确补偿对象和补偿标准前提下，还需要创新补偿方式，在企业效益较好的，可通过企业让渡一定预期的经营收益方式，适当提高补偿标准；对于政府财政资金短缺、

企业利润相对较低的，应探索建立“资金补偿”之外其他类型补偿方式，如加强项目所在地周边基础设施建设，完善养老、就业、医疗公共服务体系等。严格落实各项利益弥补和福利承诺，弥补当地群众对于土地被征收、生活环境改变的心理预期和项目运行阶段对道路交通等带来的实际影响。

利益补偿后评价。利益补偿绝非一劳永逸，还应根据实际情况，适时开展利益补偿后评价，跟踪补偿对象、补偿主体与政府相关因素的变化，及时、准确评价补偿效益，判断补偿是否有效，实现利益补偿动态化。

案例（十一）

落实“资”、“物”、“利”全方位补偿 ——深圳市老虎坑垃圾焚烧发电厂工程项目

深圳市老虎坑垃圾焚烧发电项目启动建设后，居民投诉不断，诉求主要包括对园内新建项目的反对、要求对老虎坑所有项目进行监测评估、要求对环境园内所有处理项目做污染物排放量的总评估和检测、反对老虎坑再加建任何垃圾终端处理项目，要求政府遵守“项目回馈补偿协议”、落实补偿方案等。深圳市政府客观分析群众诉求，通过全过程的监管和兑现利益补偿承诺有效化解了“邻避”问题。

【项目概况】

深圳老虎坑垃圾焚烧发电项目，选址位于宝安区松岗街道办塘下涌村老虎坑环境园，紧邻卫生填埋场，分三期建设，均由深圳市能源环保有限公司实施。一期工程处理能力1200吨/日，于2005年投产运行。二期工程处理能力3000吨/日，于2012年底投产运行。三期工程（3800吨/日）目前正在建设施工。

【防范与化解措施】

强化全过程监管。为确保垃圾处理设施的高效运营，深圳市不断强化老虎坑垃圾焚烧项目的全过程监管。一是建立垃圾焚烧处理厂在线监测系统。垃圾焚烧烟气污染物排放数据通过在线监测系统实时获取并与城管、环保部门联网。在厂门口等显眼处设置显示屏，通过显示屏同步对外发布烟气数据。二是市、区城管部门根据事权建立派驻监管小组。小组按照规范标准对垃圾处理全过程进行现场监管，每月形成监管报告作为垃圾处理

费支付依据。三是实施社会监管模式。委托第三方专业监测机构，每季度开展垃圾焚烧厂、卫生填埋场的废气、渗滤液、噪声等指标检测。组织由政府人员、专家、人大代表或政协委员、居民代表等组成的联合小组，对垃圾处理设施运行情况严格监督检查。借助市政府市民热线、城管热线、环保邮箱和数字化城管等平台，充分了解周边居民诉求，及时发现问题，及时整改。四是提升改造现有垃圾焚烧处理设施，从技术提标、整体环境、管理提升、功能完善四个方面开展提升改造专项行动。

多元化利益补偿。深圳市老虎坑垃圾焚烧发电项目从一开始就高度重视群众利益补偿，通过多元并举的方式，对当地民众开展资、物、利全方位补偿，赢得了当地民众的信任和支持。一方面为当地民众直接提供资金补偿，由政府出面，根据环境影响评价阶段对周边影响程度的不同进行利益回馈。目前，该厂采取低利润高环境效益的运营模式，以吨垃圾处理量作为补偿金额的具体计算依据，每处理一吨垃圾补偿周边居民约 100 元。另一方面向周边村委、园区免费或低费用提供炉渣、蒸汽等，炉渣经由周边村委开设的环保公司加工制砖后，免费提供给村民使用，蒸汽以成本价提供给周边工业园区，吸引了超过 40 家企业入驻，直接增加三万多就业人口，大大带动了周边经济发展。此外发电厂承诺在某些非关键岗位中优先录用周边村民，区政府持续贯彻村民体检的福利承诺，每年给周边村民每人 800 元的体检费用报销额度，该福利一直沿用至今。这种企业让渡一定的预期经营收益，政府提供更加完善的公共服务的做法，实现了企业和当地居民新的利益平衡，实现了“邻避”向“邻利”转变。

案例（十二）

企业积极履行社会责任，助推“邻避”问题化解

——三峰环境重庆丰盛垃圾焚烧发电厂

重庆丰盛垃圾焚烧厂在选址、建设和运营阶段均存在“邻避”问题，项目建设运营企业三峰环境主动承担社会责任，在市政府和相关部门支持下有效化解矛盾，并打造成垃圾焚烧发电行业的示范工程。

【项目概况】

重庆丰盛垃圾焚烧发电厂位于重庆市巴南区丰盛镇，占地约248亩，是目前西南地区建设规模最大的现代化垃圾焚烧发电项目，投资近10亿元，于2012年6月并网发电，可处理主城九区及周边乡镇产生的生活垃圾2400吨/天，约占主城区生活垃圾总量的三分之一。年处理规模达到87.6万吨以上，上网电量达2.3亿度以上，能够满足约20万城镇居民一年的用电需求。该项目的各项烟气排放指标均达到欧盟现行排放标准，可实现资源的全部回收利用，现已成为国家生态环境部和住建部公布的首批向公众开放的垃圾处理设施之一。

【防范与化解措施】

加强沟通，打消村民疑虑。当垃圾焚烧发电厂在重庆市巴南区丰盛镇选址时，丰盛的群众并不支持，项目面临巨大压力。三峰环境组织巴南区相关部门、丰盛镇镇干部、双碑村干部及项目核心区、环境防护区的村民到已建成投运的同兴垃圾焚烧发电厂实地参观考察，发放宣传资料，与村民座谈，让村民觉得垃圾焚烧工艺是值得信赖的，打消疑虑与担忧。

持续技术改造，加强环境保护。三峰环境针对丰盛垃圾焚烧发电厂试

运行过程暴露出的环境问题，先后投入近 800 万元，一是对渗滤液处理设施进行改造，解决渗滤液区域恶臭气体偶尔外溢扰民的问题。二是安装隔音屏障，解决厂区双曲线水冷却塔的噪声扰民问题。三是对雨污分流系统进行改造，彻底消除施工造成的雨污混流问题，避免污水外溢影响厂区周边水体。

常态化宣传科普。三峰环境投资 2000 万元，于 2015 年 10 月建成重庆丰盛环保教育基地，该基地是全国十大环保教育基地之一，也是全国中小学环境教育社会实践教育基地。公众可以随时免费预约参观，实地了解垃圾焚烧发电的方方面面。教育基地由放映厅、展示大厅和参观通廊构成，采用声像、图片和现场参观想结合的形式，增强了参观体验的趣味性和互动性，深受中小學生欢迎。已累计接待中小學生、政企客户和社会公众 2 万余人次。

以心换心的惠益共享方式。在项目建设和运营过程中，三峰环境将丰盛垃圾焚烧发电厂的低端岗位如保安、物业、劳务等优先提供给周边村民，解决了周边村民的就业问题，同时还可以亲自对该厂进行环保监督。三峰环境还主动收购附近居民种植的蔬菜、养殖的鸡鸭鱼猪等，用作员工食堂食材，增加了村民收入，方便了周边居民。三峰环境通过为村民提供就业岗位，收购其农产品，共享发展的诚意举动不仅彻底打消了群众顾虑，有效提高了企业与周边居民的融合度。